

Title	泡瀬干潟の検討 : 住民訴訟における解決の有効性と その限界
Author(s)	安藤, 一希
Citation	令和元(2019)年度学部学生による自主研究奨励事 業研究成果報告書
Issue Date	2020-06
oaire:version	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/75967
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

2019年度大阪大学未来基金【住野勇財団】学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書

ふりがな氏	あんどうかずき 安藤一希	学部 学科	法学部法学科	学年	3年				
ふりがな 共同 研究者氏名	いそべよしとか 磯部佳孝	学部 学科	法学部法学科	学年	3年				
	うえだけいすけ 上田恵佑		法学部法学科		3年				
	とばやまかなえ 外波山叶絵		法学部法学科		3年				
	やましたゆうき 山下祐輝		法学部法学科		3年				
	さかぐちなほ 阪口愛凡		法学部法学科		3年				
	たはなしりょうすけ 棚橋亮介		法学部法学科		3年				
	つるおかまこと 鶴岡誠		法学部法学科		3年				
	くまだだいち 熊田大地		法学部法学科		3年				
	はぎわりりく 萩原陸		法学部法学科		3年				
	やまだゆかこ 山田結郁子		法学部法学科		3年				
	きただひろき 北田拓生		法学部 国際公共学科		3年				
アドバイザー教員 氏名	大久保規子	所属	法学研究科						
研究課題名	泡瀬干潟の検討 住民訴訟における解決の有効性とその限界								
研究成果の概要	研究目的、研究計画、研究方法、研究経過、研究成果等について記述すること。記入にあたっては、「大阪大学学術情報庫 OUKA」に掲載されるため、 <u>必ず様式4の(2)の注意に従い作成すること</u> 。(先行する研究を引用する場合は、「阪大生のためのアカデミックライティング入門」に従い、盗作剽窃にならないように引用部分を明示し文末に参考文献リストをつけること。)								

1. 研究の目的と研究方法

沖縄県沖縄市にある泡瀬干潟で進む埋立事業（以下本件事業）について、一部の市民（原告：主に「泡瀬干潟を守る連絡会」の会員）が環境への影響と経済的合理性の観点から埋立ての中止を求め、過去に二度住民訴訟が行われた。一般に環境住民訴訟では原告の請求が認められることは稀であるが、本件では一度目は請求が認められ、二度目は認められなかった。本研究は、請求が認められた第一次訴訟と認められなかった第二次訴訟をそれぞれ分析し、その違いから環境訴訟から見た住民訴訟の有効性と限界を明らかにすることを目的としている。

本研究では、勉強会を開いて疑問点を明らかにし、沖縄県・沖縄市・原告に質問票を作成・送付したうえで、8月7日から9日にかけて沖縄を訪問してヒアリングを行った。その結果をもとに、最終の勉強会を開いて研究成果をとりまとめた。

2. 泡瀬干潟訴訟の概要

(1) 第一次訴訟

泡瀬地区公有水面埋立・臨海部土地造成事業（浚渫土砂の処理）は国・県が事業者であり、施工後一部を市に売却し、市がリゾート建設事業を行うことを予定していた。本件事業については環境影響評価がなされ、平成12年、県は事業者にも公有水面埋立ての免許と許可を与えた。

平成17年、住民監査請求（却下）を経て、住民らであるXは環境影響評価の杜撰さと経済的合理性の欠如の観点から本件免許及び承認の違法、これを前提とする財務会計行為の違法を主張し、①沖縄県知事Y₁・沖縄市長Y₂に一切の公金の支出・契約締結・債務その他の義務負担の禁止、②Y₁に債務者A（前沖縄県知事）及び国に対する損害賠償を請求するように求め、地方自治法242条の2第1項に基づく住民訴訟を提起した。

本件事業は、埋立地の早期利用のため第Ⅰ地区と第Ⅱ地区に区分され、第Ⅰ地区のみ先行して施工されていたところ、平成18年に新市長に就任したY₂は、平成19年に、①第Ⅰ地区は計画の見直しを前提に推進、②第Ⅱ地区は干潟環境のさらなる配慮から計画を見直す、という方針を表明した。

第一審（那覇地判平成20年11月19日判自328号43頁）は、本件環境影響評価については、不十分ではあるが、違法とまではいえないとした。その一方で、本件埋立事業等自体の合理性については、見直し後の計画は不明確で、経済的合理性を欠くとし、本件財務会計行為の一部につき差止めを命じた。

第二審（福岡高裁那覇支判平成21年10月15日判自328号29頁）は、①本件環境影響評価は不十分ではあるが、違法とまではいえない、②本件埋立事業等の違法性についても、免許及び承認の時点（平成12年12月19日）では、経済的合理性を欠くものとまではいえないとした。これに対し、知事の計画見直し方針表明後の本件財務会計行為の適法性については、計画の見直しが表明されていることから事業継続には変更許可が必要であり、許可の判断は経済的合理性の有無によるところ、変更計画が未定である本判決時点では変更許可の見込みはないため経済的合理性がないから公金支出は違法であるとして、請求を一部容認、一部棄却した。

(2) 第二次訴訟

Yが上告しなかったため第一次訴訟は確定し、国及び沖縄県は当初埋立工事を中断した。しかし、その後の平成22年7月、沖縄市が新たな海浜開発事業計画を確定したため、国及び沖縄県はこの計画に基づいて当初の埋立事業の変更を申請し、沖縄県知事はこれを許可した。そして、平成23年10月から11月にかけて、この変更許可に基づき、国及び沖縄県は埋立工事を再開した。

これに対し、沖縄県住民 X i らは沖縄県に対し、沖縄市住民 X ii らは沖縄市に対し監査請求を行ったが、監査委員らはこれを却下した。そこで、X i 、X ii らは本件埋立事業に係る一切の公金の支出の差止めを求める住民訴訟を提起した。

第二次訴訟では、本件各財務会計行為が①地方自治法及び地方財政法、②公有水面埋立法に照らして違法なものといえるかが主な争点となった。第一審(那覇地判平成 27 年 2 月 24 日 LEX/DB 25506239)は、①本件埋立事業等は経済的合理性を欠くものではなく地方自治法に反するものではない、②本件変更許可は裁量の逸脱、濫用にあたらず公有水面埋立法に反しないと判示した。また、控訴審(福岡高判平成 28 年 11 月 8 日 LEX/DB 25545004)は、本件埋立事業等は経済的合理性を欠くものではなく当該判断に不合理な点や過誤はないとして、本件請求を一部却下、一部棄却した。これに対し、控訴人らが上告したが、上告審(最判平成 29 年 10 月 18 日 LEX/DB 25560459)は、本件上告を受理せず棄却した。

3. 泡瀬干潟訴訟の特徴

住民訴訟は、もともと財務会計法規違反の是正を目的とする訴訟であるが、本件泡瀬干潟訴訟は、環境保護のために住民訴訟を活用した事例であり、いわゆる「住民訴訟の機能拡大」といわれる流れに位置付けられるものである。この種の住民訴訟において、裁判所は、一定の範囲内で、財務会計行為の先行行為の違法性を審査している。本件一次訴訟は、環境影響評価については違法とまではいえないとされたものの、経済的合理性の観点から公金支出の差止めが認められた点に特徴があるといえる。以下、これらの点について、具体的に検討する。

(1) 環境影響評価の適法性について

裁判所は、第一次、第二次訴訟共に一貫して、環境影響評価は不十分ではあるが、違法とまではいえない、と判断している。これは、環境影響評価法が、環境への影響調査や保全措置の検討を踏まえ、環境影響評価の結果を事業に係る許認可等に反映する、という手続を定めている一方で、調査、予測及び評価の具体的な方法については、事業者の自主的な判断にゆだねられていることに起因する。つまり、調査等が不十分であっても自主的な判断の範疇であると解している。このような解釈は、原告である住民側にとって非常に不利に働くものである。原告は、14 箇所の地点で海藻の移植経過の調査、サンゴの調査等を専門家とともに実施して記者会見も行っているが、その内容には事業者の調査発表を覆すものも複数あった。このように、原告は、独自に詳細な環境調査を行ったうえで、環境影響評価の不十分さを示したにもかかわらず、この点が事実上加味されない判断では、原告の努力は適切に評価されていないといえる。

事業者も、環境監視委員会で原告の指摘を「新たな情報」として掲載することはあっても、事業中止・見直しはせず、事業は継続された。一次訴訟において不十分と判断された部分について再調査を行ったのかという質問を県の港湾課・環境課に対してしたところ、環境影響評価は事業の前に行うものであること、法律上は問題がないので再調査の義務はなく、行っていないとの回答を得た。ただし、県担当者によると、沖縄県の条例は法律より環境について厳しく定めており、また新聞報道での様々な意見についても目を通していただくとのことであった。以上から、沖縄県としては環境影響評価を適切に行っており、違法といわれない限り不十分であったとしてもそれを再調査する必要はないという認識であることが窺える。このような認識のもとでは、原告がいくら環境影響評価の不備を指摘したところで、違法との判決が出ない限り事業者である県が再調査を実施することはないであろう。

(2) 埋立免許の司法審査について

第一次訴訟において、裁判所は、①本件環境影響評価が違法とはいえないこと、②免許・承認の時点では本件は経済的合理性を欠くものとまではいえないこと、③ ①、②より公有水面埋立法に違反しているとまではいえないことから、免許が違法であるとはいえない、としている。

なお、沖縄県によると、免許権者は申請された書類に基づいてその適否を判断するのみであり、仮に埋立免許の申請内容に不十分な点があっても修正を求めたりはしない。ただし、水質の問題等、環境への影響を軽減するための措置については、通常、関係部局の意見調整を行い、その結果を免許の留意事項として示すとのことであった。

(3)財政面・経済的合理性の観点について

第一次訴訟において、裁判所は、平成 19 年の計画見直しにともない、「第Ⅰ地区については経済的合理性を裏付ける調査・検討は行われていない」「第Ⅱ地区については当初の計画が撤回され、白紙である」ことに鑑みて、裏付けとなる法律上の根拠(本件埋立免許及び承認の変更許可)が得られる見込みがないのに事業等を推進しようとしているとし、本計画は経済的合理性を欠くとした。ここで注意しなければならないのは、高裁が当初計画の経済的合理性それ自体を否定したわけではないことである。一方、第二次訴訟においては、①本件埋立事業が経済的な観点から合理性を欠くとしてもそれだけで直ちに違法とはならない、②本件埋立事業等が違法となるのは、財務会計行為の対象として著しく妥当性を欠き、これに公金支出することが裁量権の範囲を逸脱・濫用している場合のみであるとしたうえで、本件埋立事業等は経済的合理性を欠くものではないと判示した。

以上の事から、裁判所は第一次、第二次判決共に、作成された計画の経済的合理性それ自体は否定していない。沖縄市は、ヒアリングにおいても、裁判所は、市長が計画見直しを宣言したことを真摯に捉えてこのような判断をしたが、元から計画に経済的合理性がないとか、環境影響評価が違法であると判断したわけではないとし、事業の正当性を強調していた。したがって、第一次訴訟の勝訴は市長による計画見直し宣言の影響が大きく、それがなければ勝訴の可能性は低かったと考えられる。

4. 泡瀬干潟住民訴訟の有効性と限界

(1)本件訴訟の意義

第一次訴訟において勝訴できたという事実に加え、原告の独自調査により得られた正確なデータを示した結果、事業者側が一定の対応をしたのは意義深い事実である。結果的に埋立面積は当初の 185ha から 95ha にまで減少している。これは住民訴訟の有効性の現れといえるのではないだろうか。

一方で、3 で挙げた特徴にあるように、環境影響評価に関する原告の主張は訴訟において十分な結果を出せたとはいえない。原告ヒアリングにおいても、首長の裁量権が大幅に認められていること等から、現在の裁判制度では環境裁判に勝訴の展望はないという意見や、主張しても無視される、といった意見が出された。これらの点が限界として挙げられる。

(2)訴訟以外の方法との役割分担について

訴訟に限界があるのは先述のとおりである。では、それ以外に解決の方法はあるのだろうか。ヒアリングにおいて、原告は、住民訴訟以外による解決手段として、広報や政治的闘争を挙げた。

広報については、記者会見や調査、イベントなどはマスコミを通じて情報を発信している。また、地元の新聞に「泡瀬干潟を守る連絡会」役員を中心に、数多くの論壇投稿も行っている。県の担当者も新聞報道には目を通している、とのことで事業者側にも少なからず影響を与えているといえる。また、市民に対しても情報を提供する機会になり、それがまた署名などの活動に繋がっていくといえる。このように、記者会見・マスコミ報道は戦いの大きな手段となっている。

政治的闘争については、埋立の賛否を問う住民投票条例制定の運動、市議会で埋立反対派が多数に

なるための取組み、埋立反対の市長(東門美津子市長、2006 年、2010 年)を誕生させる取組み等があった。この市長が第一次訴訟における Y₂であり、計画の見直しを行った人物である。条例制定の請求は有効署名数を集めることに成功する(2001 年、2002 年)も、市長・市議会が推進派であったことなどから議会では否決された。反対派の市長誕生においては勝利したものの、議会の多数が埋立賛成派ということもあって、その市長が埋立反対を表明できず、結果的には埋立中止を実現できなかった。また、県議会が野党多数になることは実現(2012 年、2016 年)したものの、野党会派全部が埋立反対で一致できず、県議会での埋立反対決議も実現できていない。ただし、ヒアリング結果によれば、県知事選挙では、野党統一候補(オール沖縄、翁長知事 2014・玉城デニー知事 2018)が勝利し、泡瀬干潟をラムサール条約に登録することでは前進があるといえる、とのことであった。

このように、すべてが成功とはいえないものの、裁判以外の行政への働きかけは非常に有効なものである。特に埋立反対派の市長の応援活動は、結果的には埋立そのものを止めることはできなかったものの、この市長が計画の見直しを行ったという点だけでも第一次訴訟の勝訴に大きな影響を与えたといえる。

以上のことからいえることは、これらの方法は訴訟との組み合わせ・役割分担で活用されるべきものであるということである。例えば、訴訟においては決定打にはならなかった環境影響評価に関する原告のデータも、広報によって市民に事実を知らしめ、興味を引くことによって、埋立反対派の市長の応援、という形で繋がっていったと考えられるからである。確かに、環境住民訴訟では、「環境について」議論の焦点にすべきにも関わらず、財政面の可否の問題として議論するしか方法がない。また、環境影響評価を介して環境について議論しようにも、「不十分ではあるが、違法とまではいえない」との判断が障壁となり、原告の主張が受け入れられる余地はそれほど大きいとはいえない。しかし、広報や政治的闘争を含めた活動により、有権者という立場からの意思表示を加えることで問題解決が図れるのではないかと考えられる。

5. 今後の展望

前述のように、現在、泡瀬干潟をラムサール条約に登録するという計画がある。これは、第二次訴訟に至る過程で埋立面積を縮小することが出来たために実行可能となった計画である。このように、訴訟は敗訴になったが、その過程で計画の見直しが行われたことにより、埋立中止以外の方法で環境保全を事業者に要請できる可能性を残すことが出来た。今後は 2022 年に開かれるラムサール条約第 14 回締約国会議での泡瀬干潟のラムサール登録に向けて県と市が一体となって取り組んでいくことが、埋立てによる環境被害の最小化を図るために重要になっていくだろう。ただし、ヒアリングでは、県と市のラムサール条約登録に対する対応には温度差が感じられ、登録の実現には、訴訟後も、原告を含む幅広い市民の活動が不可欠であると考えられる。

また、市の新たな土地利用計画は、埋立後の土地活用の多くの部分を民間に委託するものであり、その具体的内容は不透明である。訴訟の経緯で明らかになった泡瀬干潟の重要性や計画作成段階における住民参加の重要性を踏まえ、継続的に実質的な住民参加を行いながら、土地利用計画を具体化することが望まれる。

参考文献

淡路剛久・大塚直・北村喜宣 編『環境法判例百選(第 2 版)』P194 有斐閣(2011)

大塚直・北村喜宣 編『環境法判例百選(第 3 版)』P158 有斐閣(2018)